COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 21.4.2009
COM(2009) 183 final

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que altera a Decisão 2007/250/EC do Conselho, que autoriza o Reino Unido a introduzir uma medida especial derrogatória do artigo 193.º da Directiva 2006/112/CE, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

(Apenas faz fé o texto em língua inglesa)

(apresentada pela Comissão)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

Nos termos do artigo 395.° da Directiva 2006/112/CE, de 28 de Novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado[1] (adiante designada por «Directiva IVA»), o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a introduzirem medidas especiais derrogatórias das disposições dessa directiva, para simplificar a cobrança do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) ou para evitar certas fraudes ou evasões fiscais.

Por ofício registado no Secretariado-Geral da Comissão, em 28 de Julho de 2008, o Reino Unido solicitou autorização para prorrogar uma medida de derrogação concedida previamente pela Decisão 2007/250/CE do Conselho, de 16 de Abril de 2007[2].

Em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 395.º da Directiva IVA, a Comissão informou os outros Estados-Membros, por ofício de 17 de Março de 2009, do pedido apresentado pelo Reino Unido. Por ofício de 20 de Março de 2009, a Comissão notificou o Reino Unido de que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido como exposto de seguida.

Ao abrigo da Decisão 2007/250/CE do Conselho, o Reino Unido está autorizado, até 30 de Abril de 2009, a aplicar um mecanismo de autoliquidação na entrega de certos bens (telemóveis e dispositivos de circuitos integrados), desde que o valor tributável seja igual ou superior a 5 000 GBP. Nestas circunstâncias, o sujeito passivo ao qual é efectuada a entrega dos bens passa a ser o devedor do IVA sobre a entrega. Consequentemente, o fornecedor dos bens deixa de cobrar o IVA ao seu cliente, uma vez que o cliente passa a ser o sujeito passivo para efeitos do IVA. Esse cliente, desde que tenha direito a uma dedução integral do IVA, procede simultaneamente à declaração e à dedução do IVA correspondente à entrega dos bens, o que resulta no não pagamento efectivo do IVA ao Tesouro. Cabe portanto ao retalhista, que fornece os bens a clientes que são sujeitos passivos do IVA, pagar o montante completo do IVA ao Tesouro. Esta situação constitui uma derrogação ao sistema geral de pagamento fraccionado do IVA, em que cada sujeito passivo (que beneficie de um direito de dedução) da cadeia de abastecimento paga uma parte do montante total do IVA ao Tesouro, que equivale à diferença entre o montante de IVA recebido do cliente e o montante de IVA pago ao seu fornecedor.

Esta derrogação foi solicitada pelo Reino Unido para evitar os casos de fraude fiscal por parte dos fornecedores que, no quadro do regime normal, cobravam o IVA e desapareciam de seguida sem pagar o IVA devido, apesar de deixarem o cliente com uma factura válida para dedução. Esta situação deu origem à fraude intracomunitária do operador fictício (FIOF), com aplicação abusiva dos sistema do IVA de entregas isentas no Estado-Membro de partida a clientes tributáveis noutro Estado-Membro, e

---

[1] JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.
[2] JO L 109 de 26.4.2007, p. 42.

mesmo à fraude de tipo carrossel, em que as mercadorias circulavam várias vezes entre os Estados-Membros.

Foi neste contexto, e após ter sido demonstrada a gravidade histórica do problema no Reino Unido, que foi concedida uma derrogação no sentido de permitir a aplicação do mecanismo de autoliquidação para um valor mínimo de 5 000 GBP e para um número limitado de produtos mais sujeitos à fraude, na tentativa de evitar a fraude por parte de potenciais operadores fictícios, já que não é cobrado nenhum IVA.

Todavia, a derrogação, que visava prevenir certos tipos de evasão ou fraude fiscal e que impunha encargos adicionais para assegurar o cumprimento da legislação, estava sujeita a diversas condições e foi concedida apenas por um curto período, uma vez que, de acordo com o oitavo considerando da Decisão 2007/250/CE do Conselho, não se poderia determinar com certeza que os objectivos da medida seriam atingidos.

Surgiram interrogações quanto ao possível impacto da medida em termos de deslocação da fraude para outros produtos ou para o sector retalhista. A este respeito, a decisão do Conselho exige que o Reino Unido introduza obrigações de controlo e de informação adequadas, para garantir que a informação necessária esteja disponível, e que seja dado conhecimento à Comissão dessas medidas específicas, do seu controlo e da avaliação geral. Foi questionado igualmente o efeito da medida sobre uma eventual deslocação da fraude para outros Estados-Membros e, por conseguinte, sobre o funcionamento do sistema do IVA no mercado interno. Este impacto teve de ser avaliado correctamente.

Neste contexto, o Reino Unido foi instado a apresentar igualmente um relatório à Comissão, até 31 de Março de 2009, sobre a avaliação geral da aplicação das medidas em causa e, em especial, sobre a eficácia da medida e qualquer indício eventual de deslocação da evasão fiscal para outros produtos ou para o sector retalhista.

Contudo, no momento em que foi solicitada a prorrogação da derrogação, o Reino Unido não pôde facultar a informação e justificação necessárias e, em especial, não pôde especificar em que medida a derrogação contribuiu para a redução dos casos de operador fictício ou de fraude de tipo carrossel em relação aos produtos abrangidos pela derrogação. Com efeito, uma redução significativa destes tipos de fraude já havia sido observada antes da introdução do mecanismo de autoliquidação. Falta igualmente uma verdadeira avaliação da eventual deslocação para o sector retalhista ou para outros Estados-Membros, embora o prazo fixado para apresentação do relatório sobre esta matéria pelo Reino Unido tenha sido fixado em 31de Março de 2009. Na opinião da Comissão, o relatório deveria ser disponibilizado a todos os outros Estados-Membros.

O Reino Unido declarou que necessitaria de mais tempo para poder avaliar adequadamente a aplicação da medida, em termos de sucesso no combate à FIOF e à fraude de tipo carrossel, extravasando o argumento teórico já apresentado na Comunicação da Comissão relativa a medidas para modificar o sistema do IVA com vista a combater a fraude[3]. O Reino Unido não propôs quaisquer critérios de

[3] COM(2008) 109 final de 22.2.2008.

avaliação que sustentem essa declaração. No entanto, importa salientar que na proposta original da derrogação precedente[4], a Comissão fixou o prazo até 31 de Dezembro de 2009, mas o Conselho, preocupado em encurtar o período de aplicação da derrogação devido às possíveis repercussões negativas, acabou por fixar por unanimidade a data de expiração em 30 de Abril de 2009.

A fim de conceder ao Reino Unido uma última oportunidade para justificar de forma mais adequada o pedido de prorrogação da derrogação vigente, a Comissão tinha a intenção de reiterar a sua proposta original e, dessa forma, propor uma prorrogação da medida até 31 de Dezembro de 2009. Todavia, o Conselho ECOFIN de 10 de Março de 2009 chegou a acordo político no sentido de prorrogar a derrogação vigente além do final desse ano, tendo alargado a prorrogação por dois anos, até 30 de Abril de 2011.

Este alargamento da prorrogação não significa que venham a ser autorizadas novas prorrogações da medida, o que acabaria por tornar a derrogação quase permanente. No entanto, a Comissão está disposta a analisar a possibilidade de autorizar a realização de um projecto-piloto sobre a utilização do mecanismo de autoliquidação para certos bens específicos, por qualquer Estado-Membro interessado, incluindo o Reino Unido, com base numa proposta legislativa que altere em conformidade a Directiva IVA. Em virtude da incerteza dos efeitos da medida, que implica a sua derrogação de um dos princípios fundamentais do sistema do IVA, ou seja, do sistema de pagamento fraccionado, a criação de uma base jurídica específica para esse projecto-piloto parece ser a única via a médio prazo e de acordo com os princípios enunciados na Comunicação da Comissão relativa a medidas para modificar o sistema do IVA com vista a combater a fraude[5]. Dotado de critérios de avaliação pré-definidos, o projecto-piloto poderia produzir a avaliação até agora em falta sobre a utilidade e a proporcionalidade da aplicação do sistema de autoliquidação a sectores específicos. Não obstante, tendo em conta a proximidade das eleições para o Parlamento Europeu, essa proposta não poderia ser adoptada pelo Conselho antes do final de 2009, situação que poderia criar um vazio jurídico na aplicação da medida pelo Reino Unido. Estas circunstâncias excepcionais também justificam o alargamento do prazo até 30 de Abril de 2011, a não ser que a proposta de directiva supracitada venha a ser adoptada mais cedo.

2. CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E AVALIAÇÃO DO IMPACTO

Não foi necessário recorrer a consultas ou peritos externos.

A prorrogação da Decisão 2007/250/CE do Conselho visa combater a fraude e a evasão ao IVA, sendo provável um impacto positivo em termos de pagamento do IVA no Reino Unido. Contudo, no período precedente de aplicação da derrogação, o Reino Unido não pôde demonstrar claramente os efeitos da derrogação na redução ou eliminação desse tipo de fraude. A prorrogação por um curto período deverá permitir uma justificação adequada do pedido de prorrogação.

---

4 COM(2006) 555 final de 28.9.2006.

5 COM(2008) 109 final de 22.2.2008.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

A decisão altera a Decisão 2007/250/CE do Conselho que autoriza o Reino Unido a introduzir uma medida especial derrogatória do artigo 193.° da Directiva IVA, no sentido de autorizar a utilização de um mecanismo de autoliquidação para a entrega, dentro do território desse país, de telemóveis e dispositivos de circuitos integrados.

A presente decisão tem por base o artigo 395.° da Directiva IVA.

A presente decisão diz respeito a uma autorização concedida a um Estado-Membro a seu pedido e não constitui uma obrigação.

Dada a sua aplicação limitada no tempo, a medida especial parece ser proporcional ao objectivo perseguido.

Nos termos do artigo 395.º da Directiva IVA, a derrogação das regras comuns do IVA só é possível com a autorização do Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão. Uma decisão do Conselho é o único instrumento adequado, uma vez que pode ser dirigida a um único Estado-Membro.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A proposta não tem incidência negativa no orçamento da Comunidade.

5. INFORMAÇÕES ADICIONAIS

A proposta altera a cláusula de caducidade prevista pela Decisão 2007/250/CE do Conselho.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que altera a Decisão 2007/250/EC do Conselho, que autoriza o Reino Unido a introduzir uma medida especial derrogatória do artigo 193.º da Directiva 2006/112/CE, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

(Apenas faz fé o texto em língua inglesa)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta a Directiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado[6] e, nomeadamente, o n.º 1 do seu artigo 395.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão[7],

Considerando o seguinte:

(1) Por ofício registado no Secretariado-Geral da Comissão, em 28 de Julho de 2008, o Reino Unido solicitou autorização para continuar a aplicar uma medida especial de derrogação do artigo 193.º da Directiva 2006/112/CE do Conselho, sobre a determinação da pessoa responsável pelo pagamento do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) às administrações fiscais, que foi autorizada previamente pela Decisão 2007/250/CE do Conselho, de 16 de Abril de 2007[8].

(2) Em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 395.º da Directiva 2006/112/CE, a Comissão informou os outros Estados-Membros, por ofício de 17 Março 2009, do pedido apresentado pelo Reino Unido. Por ofício de 20 de Março de 2009, a Comissão comunicou ao Reino Unido que dispunha de todas as informações necessárias para apreciar o pedido.

(3) Nos termos do artigo 193.º da Directiva 2006/112/CE, o devedor do imposto sobre o valor acrescentado é o sujeito passivo que procede à entrega dos bens. Contudo, a medida de derrogação vigente permite ao Reino Unido aplicar, em certas condições, um mecanismo de autoliquidação que transfere a responsabilidade pelo pagamento do IVA para o sujeito passivo a quem os bens são entregues, quando se trate da entrega

---

6 JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.
7 JO C de… , p…
8 JO L 109 de 26.4.2007, p. 42.

de telemóveis ou dispositivos de circuitos integrados e desde que o valor tributável seja igual ou superior a 5 000 GBP.

(4) O objectivo dessa medida de derrogação é combater certas formas agressivas de evasão fiscal e, em especial, as fraudes de tipo carrossel, em que os bens circulam diversas vezes sem que o IVA seja pago às administrações fiscais, embora deixando os clientes com uma factura válida para dedução do IVA. A aplicação do mecanismo de autoliquidação, em que não existe pagamento efectivo de IVA do cliente ao fornecedor, poderia eliminar essas formas de evasão fiscal.

(5) Uma vez que, no momento em que a derrogação foi proposta, não foi possível verificar se os objectivos seriam alcançados e se não haveria impacto negativo, foi permitido apenas um curto período para a aplicação da derrogação. Neste contexto, não foi ainda estabelecido pelo Reino Unido se a derrogação vigente permitiu prevenir eficazmente essas formas de evasão fiscal. Além disso, o Reino Unido tem tido dificuldade em cumprir a obrigação de avaliar a aplicação geral da medida e, em especial, a eventual deslocação da evasão fiscal para outros produtos ou para o sector retalhista, bem como o seu impacto no funcionamento do mercado interno.

(6) A Comissão entende que o Reino Unido não está ainda em condições de facultar a informação necessária e que necessita de mais tempo para justificar o seu pedido de prorrogação da derrogação inicial.

(7) Na sua proposta original da Decisão 2007/250/CE do Conselho[9], a Comissão tinha fixado o prazo em 31 de Dezembro de 2009, posteriormente alterado pelo Conselho para 30 de Abril de 2009, pelo que consideraria aceitável prorrogar a medida até essa data. Contudo, o Conselho ECOFIN, de 10 de Março de 2009, chegou a acordo no sentido de alargar a prorrogação da derrogação aplicável ao Reino Unido por dois anos.

(8) Dada a aparente gravidade da fraude em matéria de IVA no Reino Unido, como confirmado pela informação apresentada pelo Reino Unido no seu pedido inicial, a medida continua ser considerada proporcional, já que se trata de um período de tempo limitado e razoável e não constitui a base para uma medida de aplicação geral do mecanismo de autoliquidação nem para uma aplicação mais permanente da derrogação.

(9) No seguimento da Comunicação da Comissão relativa a medidas para modificar o sistema do IVA com vista a combater a fraude[10] e dado que essas medidas, na prática, poderiam incluir uma medida semelhante, sob a forma de proposta da Comissão de alteração da Directiva 2006/112/CE que autorizasse a realização de um projecto-piloto em todos os Estados-Membros, a presente decisão dever expirar caso esta medida venha a entrar em vigor antes da data de expiração prevista para a derrogação.

(10) A derrogação não tem uma incidência negativa nos recursos próprios das Comunidades Europeias provenientes do IVA,

---

9 COM(2006) 555 final de 28.9.2006.

10 COM(2008) 109 final de 22.2.2008.

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O artigo 4.º da Decisão 2007/250/CE passa a ter a seguinte redacção:

«A presente decisão expira em 30 de Abril de 2011 ou na data em que qualquer alteração à Directiva 2006/112/CE, permitindo tal medida sob a forma de projecto-piloto, entre em vigor.»

Artigo 2.º

O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é o destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente